



Le travail public : un exemple dans le développement local

Gilles Jeannot

► To cite this version:

Gilles Jeannot. Le travail public : un exemple dans le développement local. Gilles Jeannot, Pierre Veltz. Le travail entre l'entreprise et la cité, L'aube, pp.125-132, 2001. hal-00412297

HAL Id: hal-00412297

<https://hal.science/hal-00412297>

Submitted on 1 Sep 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le travail public : un exemple dans le développement local

Gilles Jeannot, LATTS, école nationale des ponts et chaussées

(Article publié dans : Jeannot Gilles, Veltz Pierre, Le travail entre l'entreprise et la cité, La tour d'Aigues, L'aube, 2001, p. 125-132).

Un documentaliste chargé de classer les publications récentes sur l'action publique serait bien avisé de prévoir une étagère consacrée aux "métiers", terme qui revient dans de nombreux types d'ouvrages. Cette thématique semble assez claire pour que la limite avec d'autres domaines d'investigation, et en particulier celui, dominant, de l'analyse des politiques publiques, ne fasse pas l'objet de débats. A y regarder de plus près cependant, la catégorie apparaît bien imprécise. Tout au plus retrouverait-on, derrière tout cela, une même intuition à savoir que l'action publique se joue dans l'activité routinière de ces agents et qu'il importe de porter attention non seulement aux « stratégies » mais aussi au contenu des activités.

La présente communication a pour objectif de donner corps à cette intuition en passant de la question des "métiers du public" à la notion de "travail public". Elle s'inscrit à la suite de travaux de sociologie du travail, travaux de Dominique Monjardet sur la police, de Lise Demailly sur les enseignants, de Jacques Ion sur les nouveaux travailleurs sociaux, ou ceux coordonnés par Isaac Joseph autour de divers agents engagés dans des relations de service. Il s'agit ici de dégager des lignes qui sous tendent ces travaux pour ouvrir des perspectives nouvelles.

Des «métiers» au travail

Il est possible de spécifier les travaux classés dans cette catégorie par différence avec d'autres analyses portant sur les mêmes objets. Les travaux engagés sont à la fois proches et distincts de deux pratiques, celle issue de la sociologie des organisations et celles des consultants en gestion.

En effet la transcription des travaux de Michel Crozier dans la sphère administrative, en rupture avec des approches de sciences juridiques et administratives, mettait en évidence des caractéristiques des situations de travail qui étaient déterminantes dans le comportement des agents publics. Cela a donné, comme on le sait, un des cadres parmi les plus féconds pour la compréhension de l'action publique de ces dernières décennies. Mais s'il y a répétition dans cette manière de porter l'attention sur la pratique professionnelle des agents il y a aussi différence puisque dans l'approche crozérienne c'est la position dans l'organisation qui est prise en compte alors que ces nouvelles approches prennent au sérieux le contenu de l'activité. Les analyses de sociologie des

organisations se contentent à ce propos de boîtes noires, il leur suffit de savoir par exemple qu'un agent dispose d'une expertise dont les autres sont dépourvus pour en déduire de multiples conséquences en termes d'incertitudes sans avoir à s'interroger plus avant sur le contenu de cette expertise.

Cette attention portée à l'activité des agents ne conduit pas pour autant à rechercher à donner un tableau général des tâches effectuées ni même des pratiques effectives (ce que font les consultants chargés de définir des plans de réorganisation). On ne retrouve pas, par exemple, de budget temps qui permettrait de donner des ordres de grandeur de l'investissement de ces agents. L'attention est plutôt portée sur des moments perçus comme critiques de cette activité, moments dans lesquels des agents sont amenés à faire face à des difficultés particulières.

Ces travaux semblent bien porter par là sur le « travail » au sens que ce terme a pris dans un certain nombre d'approches sociologiques illustré en particulier par le numéro de la revue sociologie du travail de 1994 sur « l'énigme du travail ». Trois approches de Christophe Dejours, de Jean Claude Moisdon et de Philippe Zarifian, y convergeaient dans leur orientation sinon toujours dans leur formulation : dans un contexte de rationalisation et d'automatisation croissante des activités productives, le travail est moins défini comme ce qu'il y a à faire (qui peut être pris en charge tendanciellement par la machine) que comme ce qui reste à faire, ce qui résiste aux tentatives d'organisation.

Prescriptions floues et hétérogénéité : un exemple dans le développement local.

La définition proposée du travail comme confrontation à ce qui résiste est une définition en creux. Quelle est la forme de cet inachèvement ?

Ce travail peut être décrit dans un certain nombre de situations comme la nécessaire adaptation locale d'un programme général face à des singularités locales : comme un ajustement. C'est la représentation classique qui en particulier porte sur l'adaptation d'une règle à un cas particulier ou sur la transcription d'un savoir formel à des situations concrètes. L'indétermination est en quelque sorte située à l'aval de l'accomplissement de la tâche.

Dans d'autres situations toutefois, auxquelles on s'attachera plus particulièrement ici, une telle représentation du travail accompli (toujours entendu comme réaction à un inachèvement) ne suffit pas. L'indétermination semble située non plus à l'aval mais à l'amont de la tâche. C'est dans ce cas le programme même qui n'est pas défini et est laissé à la charge des agents. Ou, pour être plus précis, il n'est défini qu'en apparence à travers des injonctions très larges, et notoirement floues, à la sécurité, au développement durable, à l'intégration. Les autorités évoquent par là une finalité visée plus qu'une décision se traduisant dans un programme à mettre en oeuvre. Faire advenir cette finalité ne se résout dans aucune formule dans aucun programme ou de manière

indéterminée à la jonction de multiples formules ou programmes. Celle-ci n'est produite que de manière singulière en situation à travers l'engagement d'individus dans un travail.

Prenons un exemple dans le secteur du développement économique local. Un conseiller des collectivités locales en matière d'aide au développement économique local interrogé de manière tenace sur « ce qui résiste » met en avant diverses formes de « décalages ».

- Suite à une action soutenue d'animation locale et de l'intérêt porté par quelques jeunes élus des alpes du sud aux questions économiques un projet se dessine autour d'un territoire rural. La loi Voynet destinée à promouvoir les pays est justement en cours de mise en oeuvre, les élus proposent de constituer un « pays » à partir du projet élaboré précédemment. Mais cette proposition est refusée, car le territoire ne correspond pas à la définition d'un « pays » qui doit selon les règles établies regrouper une ville moyenne et un territoire environnant.

- Des élus veulent inscrire un projet d'un entrepreneur dans la démarche globale de développement qu'ils impulsent. Ils organisent alors une réunion avec les autres acteurs économiques locaux intervenant dans le même secteur d'activité. Ce faisant ils mettent autour de la table tous ceux qui ont intérêt, pour des raisons de concurrence, à ce que le projet ne voie jamais le jour.

- Les autorités publiques, en particulier européennes, accordent des crédits important pour soutenir des projets dans les zones faiblement développées. Mais dans ces régions il n'y a pas même d'idée de projet et l'argent n'est pas dépensé ou il est transféré de fait dans les zones où il y a déjà du développement.

- Les élus refusent l'intervention dominatrice des autorités de l'Etat et par là se limitent à des interventions extrêmement ponctuelles qui enferment l'intervention économique dans un bricolage.

Ces divers exemples de décalages rapportés bout à bout offrent un tableau de ce qui résiste. Cela peut être saisi comme confrontation à des hétérogénéités. En effet, le développement local se trouve à la jonction entre un univers politique de la représentation locale, un univers de l'entreprise et un univers administratif. D'un côté, l'activité vise le rapprochement des élus et de diverses personnalités locales autour d'un « projet de territoire ». De l'autre côté, le projet associé au territoire pour se concrétiser suppose un accord avec des entrepreneurs qui s'engagent effectivement. Il s'agit d'un nombre plus réduit de personnes qui ont des objectifs chiffrés de retour sur investissement. Et enfin toute action doit pouvoir s'inscrire dans les cadres administratifs.

Ces domaines d'intervention ont des caractéristiques très différentes. Le premier domaine est fait d'ouverture, de mise en commun et de généralisation à travers le débat. Le second domaine est au contraire fait de singularité et de secret. Un projet d'un entrepreneur doit être protégé tant qu'il n'est pas suffisamment engagé. Tout cela doit en outre être relié à des « politiques » de développement issues des diverses administrations depuis le niveau européen jusqu'aux divers échelons déconcentrés de

L'Etat qui sont autant de sources de subventions, mais qui ont pour contrepartie autant de normes administratives. Le temps administratif est le temps rythmé des procédures incitatives, alors que celui de l'émergence d'un projet territorial rassemblant plusieurs élus peut être beaucoup plus long. Quant à un projet singulier d'un entrepreneur, souvent il ne peut pas attendre. La relation à l'espace n'est pas non plus la même. Pour l'élu l'espace est le territoire d'une appropriation, un fief. Elu d'un territoire il peut difficilement projeter son action en dehors de celui-ci. L'administration, elle, est confrontée aux diverses échelles des découpages thématiques et territoriaux. Quant à l'espace de l'entreprise, il est, à l'opposé de celui des élus, complètement ouvert sur l'extérieur. C'est justement par la capacité à ouvrir le champs, par la recherche de clientèle ou de partenaires extérieurs qui apportent des ressources inédites, que le développement économique est possible.

On peut décliner ainsi de nombreuses composantes de cette hétérogénéité. Et pourtant le développement économique local suppose un rapprochement de ces différentes composantes. Si on n'a que le côté des élus on a bien un projet de territoire, l'affirmation politique d'une volonté de mobiliser les habitants d'un lieu. Mais il n'y aura pas de réalité économique. Si on n'a qu'une entreprise, coupée des autres et d'une éventuelle dynamique locale. Il y a bien un fait économique, mais il reste détaché d'un projet plus général sur le territoire.

Face à ces différentes difficultés, notre interlocuteur décrit ses interventions comme un ensemble de méthodes de raccommode de ces domaines hétérogènes.

- Pour éviter de tuer les projets individuels avant qu'ils n'aient vu le jour son activité consiste, par exemple, à *protéger les initiatives individuelles* repérées à ne communiquer que lorsque les projets sont irréversibles. Cela s'actualise en particulier par le déploiement d'une double attitude. Vis à vis de représentants élus, mais aussi de personnalités de la vie culturelle et associative, un effort pour faciliter les échanges et l'ouverture ; organisation de réunions, mise en contacts d'individu. IL s'agit là de faire émerger une culture commune, un sentiment partagé. Vis à vis d'entrepreneurs potentiels, au contraire, des interventions en face à face, de conseil individualisé qui maintiennent le secret et protègent une prise de risque individuelle.

- Pour éviter de figer une intervention sur un fief et de bloquer l'ouverture économique il s'appuie sur des organismes qui sont au croisement de plusieurs entités, ou il s'efforce de *maintenir dans la durée la variabilité des périmètres*. La zone de référence du projet de développement est laissée suffisamment indéterminée pour que si un élu enferme le projet dans son territoire il puisse rechercher d'autres élus à mobiliser autour du projet. Il peut aussi établir des alliances avec des acteurs externes pour interdire un repli dans un programme.

- Pour recoller une temporalité de projet avec les rythmes des interventions administratives il *prépare plusieurs projets qui sont ensuite adaptés aux procédures en cours*. En effet, les programmes de financement de projet de développement économiques, proposés par la DATAR ou par les fonds européens sont souvent calibrés sur trois ans. Or, cette durée est à peine celle nécessaire à l'émergence collective d'une

idée. Il faut donc avoir engagé largement un projet avant de pouvoir se plier aux contraintes procédurales de tels financements. En pratique il s'agit de faire avancer les projets en fonction des conditions locales (dynamisme des élus, opportunité d'arrivée d'un entrepreneur privé...) et lorsque une action peut être engagée de rechercher dans la palette des aides proposées, celles qui pourraient (moyennant un "habillage") correspondre. Ou à l'inverse d'avoir suffisamment d'idées en attente pour que lorsqu'une nouvelle procédure se présente pouvoir obtenir par ce canal des ressources.

- Pour éviter un repli sur une micro-économie détachée des enjeux réels il s'efforce de *mobiliser simultanément les différentes échelles de l'intervention administrative*. Ainsi par exemple, lorsqu'il propose qu'une région valorise sa tradition d'accueil dans le domaine médical, il faut à la fois trouver des liens avec l'hôpital local et au niveau national avec le ministère des affaires sociales.

_ *Il utilise son expertise* dans le montage et la gestion des entreprises (comptabilité, fiscalité...) *de manière contrastée selon les situations*. S'il se trouve dans une réunion DATAR rassemblant essentiellement des administrations qui « moulinent de procédures » sans rentrer en contact avec des entrepreneurs, il l'utilise comme instrument de déstabilisation « avez vous pensé à telle ou telle contrainte propre au monde de l'entreprise ? ». A l'inverse quand il s'agit de favoriser l'engagement d'élus dans une entreprise qui est nécessairement risquée, il pèse pour renforcer leur confiance : « je m'occupe de tout »¹. L'expertise est ici importante mais elle ne fait pas tout, la manière de la mobiliser est aussi essentielle dans le savoir faire que la somme de connaissances accumulées. On peut noter au passage que la caractérisation traditionnelle de ce type de fonction comme "expert" nous éclaire finalement très peu sur le contenu de l'activité. En effet, en premier lieu on a pu noter de nombreuses interventions qui ne mobilisent aucun savoir technique et en second lieu, surtout, lorsqu'un savoir précis est mobilisé, ce qui importe c'est autant la manière de le mobiliser dans cette prise en charge de l'hétérogénéité que son contenu².

Le travail public et la chose publique

Ainsi, le caractère flou de la prescription initiale n'apparaît pas comme la conséquence de l'incurie des responsables publics, mais comme une conséquence des caractéristiques propres aux domaines d'intervention de l'action publique, à cette hétérogénéité des domaines d'intervention qui doivent être combinés. C'est ce que les fonctionnaires évoquent parfois en parlant de la « complexité » de leurs domaines d'intervention. Cette « complexité » ne correspond pas à une sophistication technique extrême (objet classique de la critique de la technocratie) mais à la nécessaire et délicate association de

¹ On peut noter au passage que cela réduit fortement le rôle de l'expertise (c'est plus la manière de mobiliser l'expertise que l'expertise elle-même qui compte ce qui décale l'analyse par rapport à la plupart des travaux sur la professionnalisation qui présupposent que le métier des professionnels se joue autour de l'expertise.

² Ceci rejoint une remarque que fait Lucien Karpik à propos de avocats. Un lieu commun de la profession est de dire qu'un avocat gagne toujours contre un juriste spécialisé dans le domaine considéré mais qui n'a pas de pratique des procès. En effet là aussi les arguments juridiques ne valent que s'ils sont mobilisés au bon moment dans un processus souvent très long.

ces différentes composantes. Il n'y a ainsi pas d'équation ou de procédure qui puisse réduire, une fois pour toute, les décalages évoqués d'entrée. Le travail et son objet se trouvent alors indissociablement liés. La chose publique ne préexiste pas au travail qui est simultanément production et interprétation ; et en retour le travail ne prend son sens que par cette orientation singulière sur la chose publique.

La chose publique se trouve « entre » ces composantes hétérogènes. Et elle se trouve nécessairement délimitée en situation à travers les modalités pragmatiques de mise en relation de ces composantes. Revenons à notre exemple. En s'efforçant d'ajuster tant bien que mal ces deux univers de la représentation politique locale et de l'entrepreneuriat, ce conseiller en développement découpe de fait une ligne de frontière entre ce qui relève de l'intervention publique et ce qui n'en relève pas. En effet l'activité de l'entrepreneur qui choisit de s'implanter dans le territoire considéré à ce titre est un enjeu public mais ne se réduit pas à cela, il ne s'agit pas d'un service public. Le partage entre ces deux dimensions se joue aussi dans le travail d'ajustement effectué. Ainsi par exemple comment faire qu'une cave coopérative non seulement atteignent l'équilibre économique mais aussi permette le soutien à d'autres activités ? Comment fédérer diverses offres de loisirs à destination des vacanciers pour passer d'une somme d'offres individuelles à une offre touristique qui ait un impact sur l'arrivée de touristes sur le territoire. Dans tous ces cas se définit pragmatiquement la chose publique du développement économique local : une partie du dynamisme économique qui concerne directement la collectivité. Les contours de l'intervention publique (et non seulement une dérive générale) sont définis à travers ce travail. Dans le mouvement du faire se construit donc une interprétation de l'objet de l'intervention publique à la jonction de ce qui est collectivement souhaité et de ce qui est pratiquement réalisable.

Le travail est ainsi herméneutique de la chose publique. Il s'agit moins en ce sens de détourner une décision que de délimiter un espace d'intervention qui soit pertinent tant du point de vue pragmatique que de celui de la légitimité. A la manière d'un juge qui doit inscrire chaque nouvelle jurisprudence dans une histoire qui donne un sens à la fois à l'ensemble des interventions précédentes et à la nouvelle³, les interventions des ce conseiller en développement local sont clairement situées dans une pratique antérieure de l'intervention des collectivités locales dans le secteur économique. Elles doivent aussi intégrer des éléments d'acceptabilité contemporains. A ce titre l'inventivité du professionnel (voire une certaine roublardise) qui ressort de la description de son savoir faire se trouve aussi d'une certaine manière encadrée. Cet « encadrement » conduit à déplacer la question la relation entre la production et la démocratie. En effet, la définition des limites et de la forme de la chose publique est bien un des objets essentiel de la démocratie. La définition des limites de l'intervention économique des collectivités locales, en l'occurrence est clairement un enjeu politique. Mais cette question n'est pas discutée indépendamment des propositions pratiques qui peuvent émerger en situation. Ceci conduit à substituer à la coupure entre une sphère du débat et de la décision politique et une sphère de la mise en oeuvre un continuum où l'activité de ces agents rejoint celle d'élus ou d'associations qui participent directement à la production.

³ Cf. Dworkin Ronald.....

Si l'intervention publique apparaît dans ces situations comme inséparable dans sa délimitation et son accomplissement du travail tel qu'il a été défini précédemment, en retour, il est difficile de saisir le travail sans référence à une orientation des agents vis-à-vis de la chose publique. Menant il y a plus de dix ans un programme d'observation de divers métiers au sein du ministère de l'Equipement nous avons été frappés avec Michel Péraldi par le fait que chaque fois que nous essayions d'appréhender des compétences d'agents nous étions confrontés à des choix concernant ce que devait être l'action publique. L'activité de ces agents ne pouvait être comprise que comme orientée par une telle prise de parti, ce qui nous avait amené à parler du "politique comme envers des métiers de l'Equipement". Ainsi par exemple pour des ingénieurs subdivisionnaires de l'Equipement rencontrés alors pour une enquête, certains concevaient leur rôle comme celui d'agents commerciaux chargés de d'apporter des prestations de qualité répondant au mieux aux attentes des élus des communes rurales, alors que d'autres face aux mêmes élus se considéraient plutôt comme des pédagogues chargés de faire évoluer les demandes de prestations. Cet "envers" est sûrement une dimension propre à tout travail qui suppose une certaine orientation pour ne pas se limiter à une agglutination désordonnée et sûrement inefficace d'interventions ponctuelles. On retrouve d'ailleurs une telle idée appliquée en toute généralité aussi bien chez Y Clot que chez Philippe Zarifian. Il semble cependant aussi que cette dimension soit plus clairement marquée dans des métiers ou une orientation externe pour le moins altruiste se dessine clairement pour les agents. Pour illustrer cette idée Philippe Zarifian prend l'exemple des personnes s'occupant d'enfant dans une crèche et Yves Clot le cas d'infirmières deux exemples qui dans le cas français relèvent de l'intervention publique. Le sens du service public qui est une ressource indéniable dans ce secteur doit être rapporté à cela plus qu'à une quelconque définition juridique du service public.

C'est là une manière de refermer la boucle en revenant de la question du travail à celle du métier. En Effet, un pratique professionnelle déterminée en amont par des prescriptions aussi floues et qui s'actualise dans des interventions aussi dépareillées risque fort de laisser un goût de n'importe quoi, et en tout cas de ne pouvoir être considéré comme un "métier". La capacité pour l'individu de ressaisir ses multiples interventions pour les inscrire dans un ensemble qui fasse métier est une conditions aussi essentielle pour son équilibre propre que pour l'efficacité de son action. C'est on l'a vu en l'occurrence directement prendre parti sur la définition de la manière dont la chose publique doit être définie.

L'action publique dans ces situations ne se définit qu'à travers le médium du travail, en retour, ce travail ne se comprend que dans la relation avec la dimension publique de l'intervention. Ces deux dimensions sont donc alors très fortement associées ce qui donne sens à l'expression "travail public".

Résumé : L'article esquisse une théorie de la relation entre le travail et l'action publique à travers l'exemple de l'activité d'un conseiller en développement local. Le travail est défini comme confrontation à ce qui résiste et en l'occurrence ce qui résiste c'est le décalage entre la sphère économique et celle du politique. Dans bricolage pour

faire correspondre ces deux composantes se définit aussi une chose publique qui est l'intérêt partagé d'un territoire au développement des activités économiques.